



# Il modello di “*governance*”

Il modello di “*governance*” della Provincia di Pescara ha ricevuto lusinghieri riconoscimenti nazionali ed europei. In particolare è stato inserito nella vetrina di Cantieri, nella banca dati Thesaurus “Buoniesempi” e nel sito “Non fannulloni” del Dipartimento della Funzione Pubblica. Nel mese di novembre 2007, ha ricevuto a Lucerna il diploma dell’EPSA di amministrazione di successo, insieme con sole altre quattro amministrazioni pubbliche italiane. E’ descritto nel volume Documenti CNEL 15 (novembre 2009) come una delle poche esperienze innovative della PA.

*Mario Collevocchio\**

## **Il modello di “*governance*” della Provincia di Pescara**

---

\* Professore a contratto della SPISA, Alma Mater Studiorum di Bologna , ex Direttore Generale della Provincia di Pescara.  
Titolare dello “Studio Collevocchio s.n.c.” – *PA Consulting* - Pescara

## Sommario

1. Il modello di “ <i>governance</i> ” della Provincia di Pescara	3
2. La definizione del modello concettuale di riferimento	4
3. La riorganizzazione dei servizi e degli uffici in attuazione dei principi di riforma delle pubbliche amministrazioni	7
4. L’introduzione di strumenti di decisione strategica	10
5. La rivalutazione del processo di formazione degli strumenti di bilancio	12
6. Il piano esecutivo di gestione come strumento di direzione e di controllo	13
7. L’attuazione del nuovo sistema dei controlli interni	15
7.1 - La disciplina statale dei controlli interni	15
7.2 - La disciplina regolamentare della Provincia di Pescara	18
7.3 - La valutazione dei dirigenti	24
7.4 - Il controllo strategico	29

## ***1. Il modello di “governance” della Provincia di Pescara***

Il modello di “governance” della Provincia di Pescara è stato costruito gradualmente seguendo un percorso decisamente proiettato verso l’innovazione.

In termini concettuali, è stata assunta la seguente definizione di “governance”<sup>1</sup>, desunta dalla più recente dottrina e adattata alla realtà locale:

**Governance** = capacità di governare le comunità e il territorio attraverso un processo organizzato di decisioni e di azioni rivolto al conseguimento di risultati attesi nella logica di sistema.

È possibile distinguere le tre forme di *governance* interna, esterna e istituzionale. In particolare:

**Governance interna** = sistema coerente di pianificazione, programmazione e controllo (PPC) finalizzato ad assicurare il funzionamento efficiente ed efficace della macchina amministrativa, che costituisce il motore della governance complessiva.

**Governance esterna** = insieme di strumenti finalizzati sia a orientare le decisioni dell’Amministrazione verso l’esterno (esternalizzazione dei servizi), sia a favorire l’integrazione nelle varie forme con l’attività degli enti strumentali e di altri enti e società costituiti per la prestazione di servizi.

**Governance interistituzionale** = insieme di procedure e comportamenti delle Amministrazioni finalizzati a favorire una cooperazione sinergica e convergente dei soggetti istituzionali e privati a vario titolo coinvolti.

Particolare attenzione è stata posta alla “governance interna” che, nell’arco di pochi anni, ha mirato a creare un sistema coerente di pianificazione, programmazione e controllo operando come segue in ordine di tempo:

- a) definizione del modello concettuale di riferimento
- b) attuazione dei principi della riforma delle pubbliche amministrazioni
- c) disciplina e attuazione di un nuovo sistema di controlli interni
- d) riorganizzazione dei servizi e degli uffici
- e) rivalutazione del processo di formazione degli strumenti di bilancio
- f) elaborazione dei primi documenti di programmazione strategica (Programma di governo e Relazione previsionale e programmatica).

---

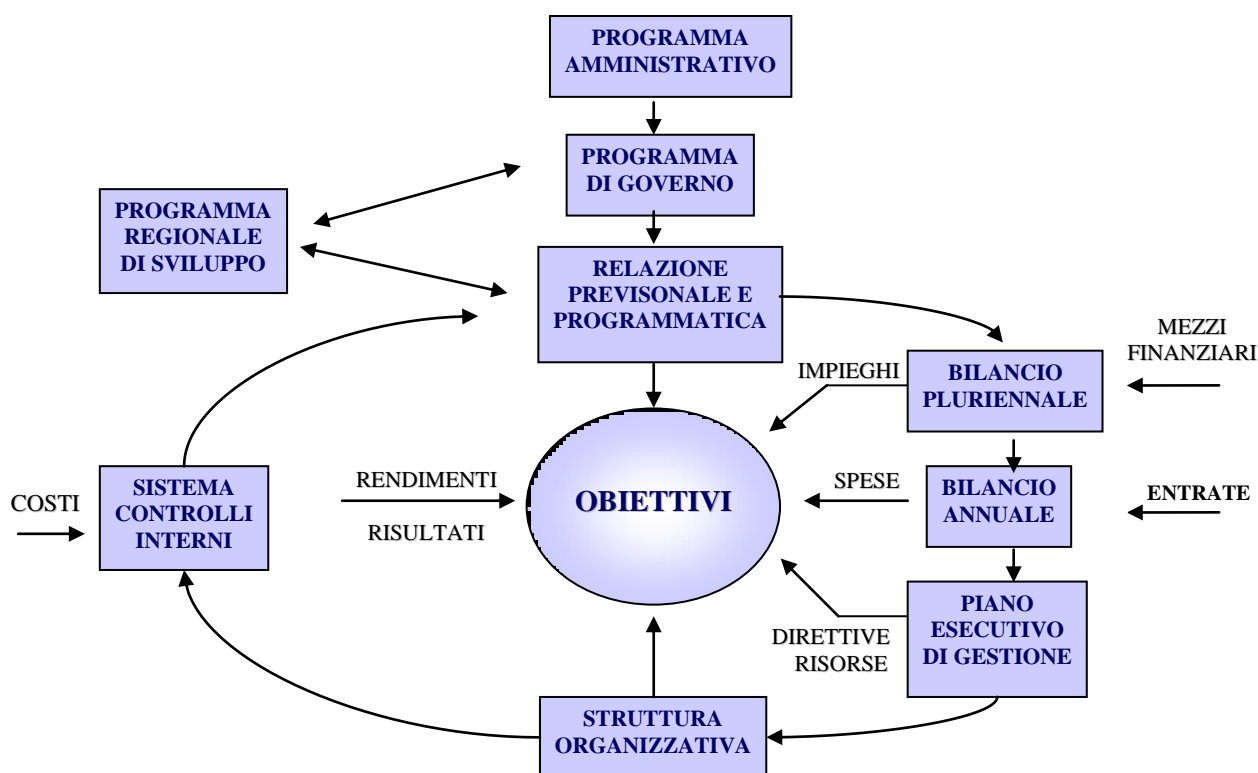
<sup>1</sup> V. Ricerca Formez in materia di “Governance locale” 2005-2006.

## 2. La definizione del modello concettuale di riferimento.

Negli ultimi anni la Provincia di Pescara è stata interessata ad un vasto processo di riforma, in attuazione dei nuovi principi in materia, che ha avuto un ulteriore impulso a partire dall'anno 2002.

In particolare, lo schema concettuale di riferimento, condiviso sia a livello politico che dirigenziale, è sicuramente ascrivibile alla logica dei sistemi di pianificazione e controllo che sono alla base del processo di riforma delle amministrazioni pubbliche, come si rinviene dall'analisi della normativa vigente in materia.

Si tratta, in sostanza, di un modello in cui vengono ricomposte in maniera organica le funzioni di pianificazione, programmazione, organizzazione, gestione e controllo secondo un circolo virtuoso che presenta le caratteristiche rappresentate nella figura seguente:



Si tratta di uno schema logico di riferimento in cui gli istituti e gli strumenti previsti dalla normativa vigente vengono ordinati in maniera sequenziale e coerente in funzione della individuazione e della realizzazione degli obiettivi che costituiscono gli aspetti di fondo delle politiche della Provincia. Il punto di partenza è dato dal Programma di governo (o di mandato), in mancanza, dalla Relazione previsionale e programmatica. Affinché ciò sia possibile, quest'ultima va intesa come il documento generale di piano dell'ente che esplicita l'indirizzo politico-amministrativo espresso dal consiglio, individua

gli obiettivi da raggiungere, orienta e informa gli altri strumenti di programmazione socio-economica, finanziaria e di bilancio.

Particolare rilievo assume al riguardo l'individuazione chiara e precisa degli obiettivi da raggiungere, anche attraverso l'introduzione di opportuni indicatori, proprio perché la concretezza del piano è un requisito preliminare alla sua possibilità di attuazione mediante il collegamento con gli strumenti di bilancio.

Significativa in tal senso è l'elaborazione tempestiva del programma triennale dei lavori pubblici previsto dalla legge 11 febbraio 1994, n. 109 che, dovendo necessariamente riferirsi ai progetti preliminari delle opere ed essendo allegato al bilancio, costituisce una parte importante e concreta della relazione previsionale e programmatica.

A quest'ultimo documento si collega il bilancio pluriennale che, nel prevedere il quadro dei mezzi finanziari disponibili nel medio periodo da destinare al finanziamento delle spese necessarie alla realizzazione degli obiettivi individuati, svolge una duplice funzione come strumento di programmazione finanziaria. In primo luogo, esso traduce in termini finanziari gli obiettivi della relazione previsionale e programmatica, operando una sorta di verifica di credibilità o di concretezza delle scelte di piano. In altri termini, se l'obiettivo è stato indicato in maniera troppo vaga e generica, non si manifesta possibile la sua traduzione in termini finanziari e il processo di programmazione di bilancio si arresta. Se invece l'obiettivo risulta sufficientemente individuato, si può procedere in sede di bilancio pluriennale ad ulteriori precisazioni e pervenire poi alla quantificazione della spesa necessaria.

L'altra funzione fondamentale del bilancio pluriennale consiste nella verifica della coerenza degli obiettivi programmati e delle relative spese con le risorse finanziarie disponibili nel medio periodo. In considerazione della scarsità delle risorse, questa verifica implica l'esigenza di individuare le priorità nelle scelte di piano e di graduare gli obiettivi da raggiungere nel periodo di tempo considerato, in modo da assicurare la copertura delle spese necessarie alla loro realizzazione.

Nello schema in esame, il bilancio annuale di previsione si colloca nella scia del bilancio pluriennale, di cui costituisce la parte afferente al primo anno. Tale coincidenza, espressamente prevista dalla legge, non va dunque intesa in termini meramente contabili, ma come necessario collegamento tra due strumenti che seguono la stessa logica e che si differenziano essenzialmente per il diverso periodo di tempo cui si riferiscono le rispettive previsioni. La funzione autorizzatoria attribuita al bilancio pluriennale e la sua struttura della spesa, quasi identica a quella del bilancio annuale, confermano l'opportunità di una visione unitaria e fortemente integrata dei due documenti. In sostanza, il bilancio di previsione annuale, inteso come documento fondamentale di autorizzazione della gestione, consente di effettuare le entrate e le spese in esso previste per

realizzare quegli obiettivi, o quella parte di essi, che la relazione previsionale e programmatica e il bilancio pluriennale riferiscono al primo anno.

Fin qui il modello indica un processo coerente e razionale di decisioni di entrata e di spesa<sup>2</sup>. Ma non basta. Affinché le decisioni si trasformino in azioni concrete, in risultati conseguiti, in effettive utilità per le comunità locali, occorre introdurre adeguate soluzioni organizzative, chiarire ruoli e competenze all'interno dell'Amministrazione, rendere operativi i nuovi sistemi di controllo previsti dalla più recente normativa.

Un notevole passo avanti in tale direzione è rappresentato dal piano esecutivo di gestione con il quale la Giunta, sulla base del bilancio di previsione annuale deliberato dal Consiglio, determina gli obiettivi da raggiungere da parte dei dirigenti e assegna loro le dotazioni necessarie al conseguimento degli obiettivi medesimi.

Ne consegue che l'effettiva realizzazione degli obiettivi di gestione assegnati dipenderà molto dall'efficienza organizzativa e dalle qualità professionali del personale, ma anche dalla capacità di introdurre nuovi metodi di lavoro in grado di superare i tradizionali e inefficienti modelli burocratici.

La logica della gestione basata sui risultati si manifesta necessaria anche per rendere significativi i nuovi strumenti di controllo interno introdotti dall'articolo 147 del testo unico di cui si dirà in seguito. La fase del controllo completa, infatti, il circolo virtuoso della programmazione di bilancio e consente, tra l'altro, di poter disporre di utili informazioni sull'andamento della gestione con riferimento ai costi sostenuti, ai risultati conseguiti, agli scostamenti rispetto agli obiettivi programmati, alle cause che hanno determinato detti scostamenti e a numerosi altri aspetti. Si tratta di valutazioni complesse, ma molto importanti ai fini della verifica dell'intero processo di decisione e di gestione, anche perché consentono di riprendere in esame gli obiettivi indicati nella relazione previsionale e programmatica ai fini di una loro eventuale conferma, eliminazione o riformulazione. Più in generale, tali valutazioni consentono di "aggiustare il tiro" in un sistema continuo e circolare di programmazione scorrevole.

Si tratta dunque di un modello concettuale che si ricollega ai sistemi di "programmazione di bilancio" e che privilegia gli aspetti programmatori, gestionali e di controllo della Provincia, introducendo e utilizzando tutti gli strumenti previsti dalla più avanzata normativa in materia.

---

<sup>2</sup> Fondato sulla sequenza RPP → BP → BA (e non viceversa, come avviene in molte realtà).

### ***3. La riorganizzazione dei servizi e degli uffici in attuazione dei principi di riforma delle pubbliche amministrazioni***

In via preliminare, si osserva che l'attivazione della Direzione generale della Provincia, prevista dallo Statuto e dal Regolamento di organizzazione, con la nomina del Direttore generale intervenuta all'inizio del 2002, ha messo in moto un utile meccanismo di coordinamento direzionale e operativo tra e con i dirigenti, attraverso l'esercizio pieno delle funzioni previste dall'articolo 108 del testo unico.

In realtà la norma rende facoltativa la nomina del Direttore generale da parte del Sindaco o del Presidente della Provincia e, in mancanza, consente di conferire dette funzioni al Segretario comunale o provinciale. Tale particolarità, che si basa sul principio dell'autonomia organizzativa degli enti locali, ha determinato una situazione di fatto molto variegata per cui ci sono Province che hanno un direttore generale diverso dal segretario generale, Province che hanno conferito a quest'ultimo anche le funzioni di direttore generale, Province che hanno ritenuto di non procedere ad alcun conferimento d'incarico.

Nell'esperienza della Provincia di Pescara hanno convissuto, in perfetta armonia, le figure del direttore generale e del segretario generale, con compiti distinti, entrambi rilevanti, come previsto dalla legge, meglio definiti nel regolamento di organizzazione.

Nell'ambito dell'indicato modello concettuale, con deliberazione della Giunta Provinciale n. 187 del 2 agosto 2002, e attraverso successive modifiche e integrazioni, la Provincia di Pescara ha messo a punto una nuova organizzazione degli uffici e dei servizi adeguando il relativo assetto ai principi innovativi dettati dalla normativa di riforma, ivi compresi la disciplina dello stato giuridico e del trattamento economico dei dirigenti ispirata a logiche manageriali.

Si è trattato sostanzialmente di un modello di organizzazione funzionale molto analitico, dichiaratamente flessibile, che presenta in sintesi le seguenti caratteristiche:

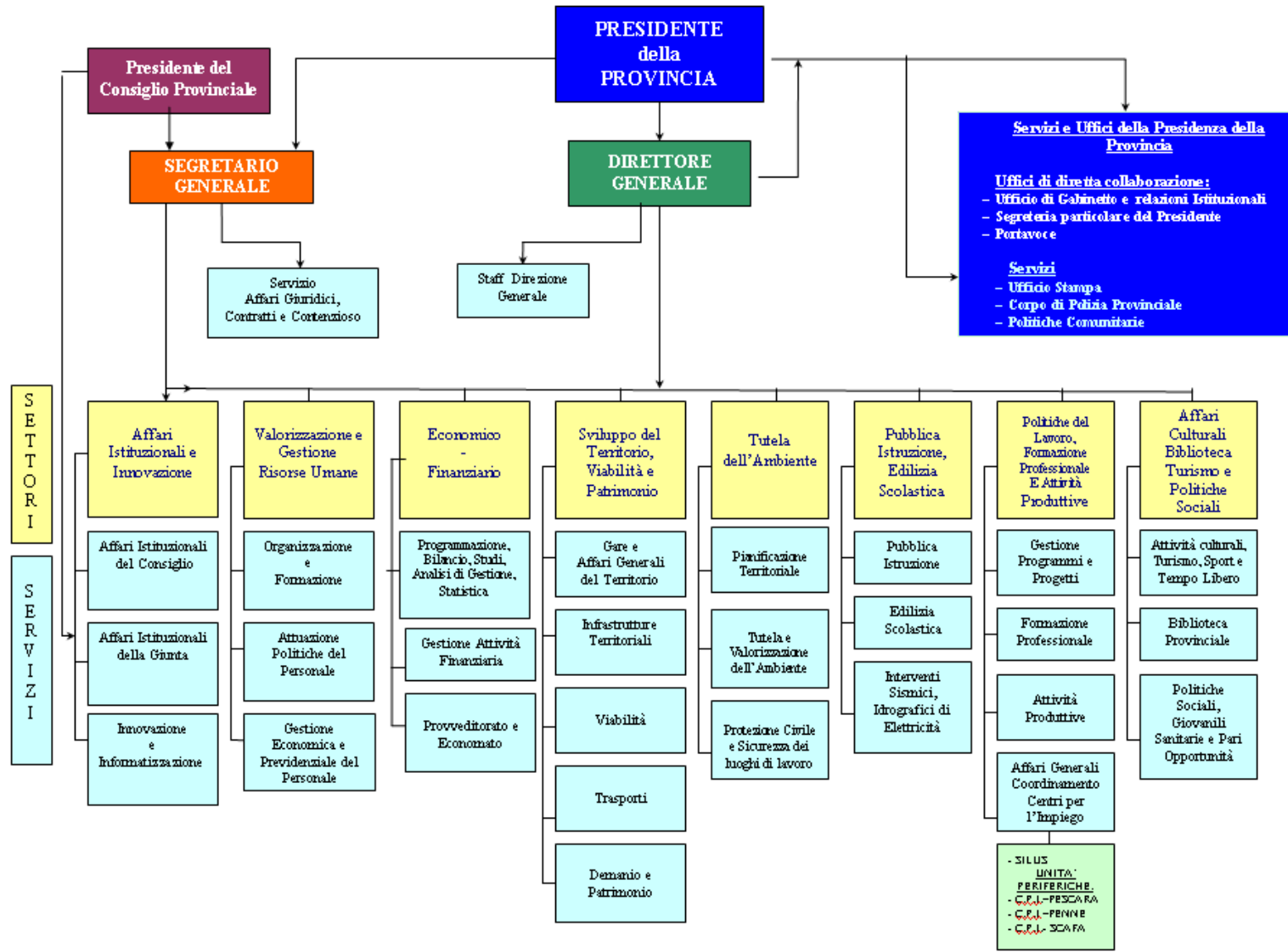
- graduale adeguamento della struttura degli uffici e dei servizi al nuovo ruolo che, in seguito alla riforma della parte II del titolo V della Costituzione operata dalla legge costituzionale 18.10.2001, n. 3, la Provincia è destinata a svolgere;
- adeguamento della struttura alle nuove e importanti funzioni conferite alla Provincia in materia di politiche del lavoro, trasporti, viabilità (ex Anas) e protezione civile, nonché a quelle conferite dalla Regione Abruzzo in materia di formazione professionale, agricoltura, eventi sismici, acque termali, ecc;
- riordino degli uffici di diretta collaborazione degli organi istituzionali, applicando i principi introdotti al riguardo dalla normativa più recente. In particolare, in analogia al modello ministeriale, l'Ufficio di Gabinetto viene

incardinato in una più ampia struttura denominata Servizi e Uffici di diretta collaborazione del Presidente la quale comprende: l'Ufficio di Segreteria particolare, l'Ufficio Gestione Affari del Presidente, il Portavoce, il Servizio Politiche Comunitarie, l'Ufficio Stampa, l'Ufficio relazioni con il pubblico e il Servizio di Controllo Interno;

- potenziamento della segreteria della Giunta Provinciale e istituzione di una unità organizzativa a supporto dell'attività del Consiglio provinciale funzionalmente collocata alle dipendenze del Presidente del Consiglio medesimo;
- soppressione delle aree tradizionali (amministrativa, di ragioneria e tecnica) e istituzione di Settori omogenei, considerati come strutture apicali; suddivisione dei Settori in Servizi, intesi come unità di secondo livello destinate ad assumere un ruolo decisivo in termini di gestione da affidare a direttori di servizio; suddivisione dei Servizi in Unità operative di base (Uffici);
- individuazione e definizione puntuale delle funzioni attribuite a ciascun Settore, Servizio e Ufficio al duplice fine di rendere chiara la sfera delle competenze istituzionali e di individuare precise aree di responsabilizzazione nella gestione;
- adozione del criterio del modello funzionale orientato ad accorpate in materia omogenea funzioni e servizi nell'ambito della medesima unità organizzativa con una identificazione più puntuale dei Settori rispetto alla situazione precedente. In particolare, il Settore Affari Generali, organizzazione e personale viene trasformato in "Settore valorizzazione e gestione delle risorse umane", il Settore Ragioneria cambia in "Settore Economico-finanziario", con un potenziamento dei Servizi di Provveditorato e di analisi di gestione, l'ex area tecnica (Ufficio Tecnico della Provincia) viene caratterizzata dalla presenza di due Settori fondamentali dei quali l'uno rivolto allo sviluppo del territorio e l'altro alla tutela dell'ambiente;
- istituzione di un nuovo Servizio destinato alle politiche sociali, in relazione al processo di espansione delle relative funzioni, con particolare riferimento ai problemi dell'immigrazione, agli interventi in campo sanitario e alla definizione della Provincia di Pescara come "Provincia solidale";
- inserimento nel Settore politiche del lavoro e formazione professionale del Servizio Attività produttive segnando un avanzamento decisivo con riferimento al raccordo e all'integrazione tra il mercato del lavoro, le conseguenti esigenze di formazione di professioni utili all'occupazione e gli interventi a sostegno dell'industria, artigianato e commercio.

L'organigramma della Provincia di Pescara che ne è risultato è il seguente:

**ORGANIGRAMMA**



#### ***4. L'introduzione di strumenti di decisione strategica***

Il vasto processo di modernizzazione che ha interessato la Provincia di Pescara ha visto un momento importante nella redazione del **“Programma di governo 2005-2009”**.

Il Programma è stato costruito all'interno della Provincia con rigore metodologico e con serietà e concretezza nei contenuti. Hanno collaborato alla sua formazione tutti gli assessori e i dirigenti della Provincia, con il coordinamento del direttore generale, realizzando in tal modo un forte coinvolgimento di coloro i quali erano chiamati a darne attuazione.

Il modello di *governance* cui si ispira il “Programma” si basa sull'introduzione e sulla sequenza logica di strumenti di pianificazione, di programmazione, di organizzazione e di controllo articolata nelle seguenti grandi fasi:

- determinazione degli obiettivi di lungo periodo dell'azione politica nell'arco dei cinque anni 2005-2009, attraverso l'approvazione e l'aggiornamento del programma di governo;
- collegamento delle scelte del programma di governo agli strumenti di bilancio della Provincia, attraverso il potenziamento della relazione previsionale e programmatica che, costruita per programmi e progetti, proietta l'azione politica nel triennio di riferimento. Sulla base di quest'ultimo documento, si costruisce il bilancio pluriennale, inteso come strumento di programmazione finanziaria, e il bilancio annuale, inteso come strumento di governo, relativo alle scelte da effettuare nell'anno, in un quadro di coerenza con gli altri strumenti di programmazione;
- tempestiva assegnazione ai dirigenti del piano esecutivo di gestione (PEG), prima dell'inizio dell'esercizio, con l'individuazione degli obiettivi da raggiungere e delle relative risorse allo scopo di dare concreta attuazione alle scelte di governo;
- attivazione del nuovo sistema dei controlli interni, che mira, tra l'altro, a verificare l'attuazione delle scelte e il conseguimento dei risultati da parte della Provincia.

Per quanto riguarda i contenuti, il “Programma di governo” si sviluppa attraverso l'individuazione delle seguenti **Aree strategiche** d'intervento all'interno delle quali sono descritti gli **obiettivi** da raggiungere nel corso del mandato, le **linee programmatiche** da seguire e le principali **azioni programmatiche** da condurre:

1. Tutela dell'ambiente e del territorio
2. Realizzazione di scuole sicure e moderne

3. Sviluppo delle politiche sociali e per i giovani: la Provincia solidale
4. La viabilità come riferimento per i trasporti e per lo sviluppo socio-economico del territorio
5. Sviluppo delle attività produttive
6. La cultura come fattore di crescita della provincia
7. Il turismo come risorsa e lo sport come volano della crescita culturale e sociale
8. Sviluppo delle politiche del lavoro e della formazione professionale
9. Integrazione dei servizi nel territorio e valorizzazione dei piccoli comuni
10. Concorso nella costruzione dell'integrazione europea
11. Miglioramento degli strumenti istituzionali
12. Potenziamento della macchina organizzativa

E' stata in tal modo orientata l'azione di governo nell'ambito dell'intero ventaglio delle competenze istituzionali e nella prospettiva del federalismo senza trascurare alcun settore. Dalla tutela dell'ambiente, alla difesa del territorio, dallo sviluppo socio-economico al miglioramento del sistema scolastico, dall'assetto viario e delle infrastrutture alla cultura e al turismo, dal riordino istituzionale al concorso all'Unione Europea, gli interventi previsti sono tutti di grande rilievo nei confronti della comunità provinciale. Particolare attenzione è stata posta alle politiche sociali nel pieno rispetto dei principi costituzionali dell'eguaglianza e della solidarietà che caratterizzano la Provincia di Pescara come una "Provincia solidale".

In tale modello, gli istituti e gli strumenti previsti dalla normativa vigente sono stati ordinati in maniera sequenziale e coerente in funzione della individuazione e della realizzazione degli obiettivi che costituiscono gli aspetti di fondo delle politiche della Provincia.

Nell'elaborazione di tutti gli strumenti suddetti sono state rispettate le competenze istituzionali degli organi di governo e organizzate le forme più aperte di partecipazione delle forze sociali, delle categorie economiche, delle associazioni e dei cittadini.

Una caratteristica particolare del Programma di governo è che non fornisce indicazioni finanziarie relative all'attivazione delle varie azioni programmatiche previste. In tal modo sembra un "libro dei sogni", ma si tratta in realtà di una opzione metodologica consapevole che nasce dall'esigenza di tracciare un ampio scenario di riferimento dal quale ogni anno trarre interventi prioritari sviluppati nei "programmi" e nei "progetti" della relazione previsionale e programmatica; programmi e progetti

strutturati che trovano copertura certa nel bilancio pluriennale. Tutto questo in piena armonia con il modello concettuale di riferimento in precedenza tracciato.

### ***5. La rivalutazione del processo di formazione degli strumenti di bilancio***

I processi di riforma delle amministrazioni pubbliche passano necessariamente attraverso la rivalutazione degli strumenti di bilancio.

Basti pensare alla normativa di riforma della contabilità pubblica che, introdotta a partire dagli enti locali nel 1995 con il decreto legislativo n. 77, è proseguita poi con la legge 94 del 1997 per le amministrazioni dello Stato, con il decreto legislativo n.76/2000 per le Regioni a statuto ordinario e infine con il decreto legislativo n. 97/2003 per quanto riguarda gli enti pubblici non economici.

In particolare, la duplice configurazione del bilancio di previsione annuale, come strumento di decisione a livello politico e come strumento di direzione e di gestione a livello amministrativo, ha reso necessario adeguare il processo di formazione del medesimo per riesaminare i contenuti in termini programmatici e per renderlo più idoneo a recepire il principio della distinzione delle funzioni tra organi di governo e dirigenti.

Per quanto riguarda gli enti locali, il nuovo sistema di bilancio si compone di tre documenti fondamentali - la relazione previsionale e programmatica, il bilancio pluriennale, il bilancio annuale – che sono sottoposti contestualmente all'esame e all'approvazione del Consiglio – e di un ulteriore documento, il piano esecutivo di gestione (PEG) che la Giunta definisce subito dopo l'approvazione del bilancio. La normativa di contabilità pubblica più recente ha dunque delineato un nuovo scenario che va ben oltre la ristretta e tradizionale visione contabile del bilancio.

A partire dal 2002, la Provincia di Pescara ha avviato un processo di rivalutazione di detti strumenti sulla base delle seguenti linee direttrici:

- accelerare i tempi di formazione in modo da assicurare l'approvazione del bilancio da parte del Consiglio prima del 31 dicembre dell'anno precedente quello cui il bilancio si riferisce, anche in presenza di un eventuale rinvio del termine (quasi sempre intervenuto);
- procedere alla preparazione tempestiva e contestuale dei documenti di bilancio, coinvolgendo fin dall'inizio tutti i dirigenti;
- migliorare i contenuti programmatici della RPP attraverso l'elaborazione di programmi e progetti definiti;
- predisporre nei termini previsti dalla legge Merloni il programma triennale delle opere pubbliche e l'elenco annuale delle medesime;
- tenere separate le spese maggiormente suscettibili di decisione politica del bilancio da quelle di natura più tecnica, assicurando i relativi collegamenti attraverso l'azione di negoziazione del direttore generale;

- migliorare i contenuti delle previsioni di bilancio seguendo metodologie legate sempre di più a logiche di programmazione di bilancio e sempre meno a metodi incrementali. A tal fine le previsioni di spesa vengono individuate con riferimento alle diverse soglie di rigidità in modo da individuare e limitare la parte discrezionale delle medesime di maggiore rilievo politico-decisionale;
- configurare in termini budgettari il PEG da assegnare ai dirigenti realizzando un collegamento stretto tra il bilancio e il nuovo assetto organizzativo dei Settori e dei Servizi.

Nel dare attuazione allo schema suddetto e seguendo un rigoroso percorso di tempi e di procedure previsto in un diagramma di *GANTT*, il Consiglio provinciale ha sempre approvato il bilancio prima di Natale e la Giunta ha sempre definito e assegnato il PEG ai dirigenti prima della fine dell'anno.

Gli effetti positivi sull'andamento della gestione sono stati notevoli.

## ***6. Il piano esecutivo di gestione come strumento di direzione e di controllo***

In ordine ai contenuti del Piano esecutivo di gestione (PEG), si premette che l'articolo 169 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali n. 267/2000 prevede, al primo comma, quanto segue:

*“Sulla base del bilancio di previsione annuale deliberato dal Consiglio, l'organo esecutivo definisce, prima dell'inizio dell'esercizio, il piano esecutivo di gestione, determinando gli obiettivi di gestione ed affidando gli stessi, unitamente alle dotazioni necessarie, ai responsabili dei servizi”.*

In sostanza, la norma configura il PEG come un "budget" assegnato ai singoli responsabili dei servizi dell'ente in un rapporto di coerenza tra obiettivi e risorse. Il PEG attua, in tal modo, il collegamento tra decisioni di bilancio e gestione, dando concreta applicazione al principio fondamentale della distinzione delle funzioni tra organi di governo e dirigenti introdotto in tutte le amministrazioni pubbliche.

In particolare, il PEG, è strutturato come un insieme di "budget " per l'entrata e per la spesa ciascuno dei quali è assegnato ai dirigenti con le relative risorse finanziarie espresse in “capitoli” i quali vengono riaggregati in funzione degli obiettivi di gestione da conseguire, esplicitati in apposite schede allegate al PEG medesimo.

Nella gestione del PEG, i dirigenti individuati dalla Giunta adottano “determinazioni” nell'ambito della propria autonomia e con l'osservanza delle direttive dalla Giunta (nel caso della Provincia di Pescara, gestiscono il PEG solo i 9 dirigenti di Settore).

Il nuovo schema operativo ha funzionato in maniera appropriata, ottenendo lusinghieri riconoscimenti a livello nazionale ed europeo, in quanto si sono verificate alcune condizioni essenziali :

- assegnazione del PEG prima dell'inizio dell'anno di riferimento
- realizzazione di un adeguato contesto organizzativo e procedurale all'interno dell'ente al fine di consentire ai dirigenti di assumere conseguentemente la responsabilità esclusiva dei risultati
- chiara individuazione e misurazione degli obiettivi della gestione assegnati in coerenza con le risorse umane, strumentali e finanziarie occorrenti.

In questa logica budgettaria il PEG costituisce per il dirigente uno strumento di guida e di indirizzo, ma anche di direttiva che, se da un lato gli consente di svolgere le proprie funzioni con l'autonomia prevista dalla legge, dall'altro lato lo costringe ad assumere precise responsabilità nel conseguimento dei risultati.

Il PEG è ordinato per Settori organizzativi e suddiviso in schede analitiche che contengono le seguenti informazioni:

- specificazione degli obiettivi da realizzare nell'anno e misurazione dei medesimi mediante idonei indicatori di attività e/o di risultato;
- le fasi generali del procedimento e i tempi tecnici di espletamento per pervenire all'”impegno” della spesa nel corso dell'anno;
- gli uffici e i soggetti responsabili del procedimento e della gestione all'interno del Settore;
- le risorse finanziarie occorrenti e concretamente utilizzabili in base al criterio della “fattibilità” della spesa.

Nell'esperienza della Provincia di Pescara, il PEG contiene anche l'assegnazione ai dirigenti della responsabilità di realizzare i programmi e i progetti previsti nella Relazione previsionale e programmatica e si configura, sotto questo aspetto, come strumento di attuazione della pianificazione strategica (PEG programmatico). In particolare, le schede di PEG realizzano il collegamento tra gli “obiettivi strategici” contenuti nella RPP e gli “obiettivi di gestione” che, nella logica dell'orientamento al risultato, costituiscono ogni anno il punto di riferimento dell'azione amministrativa.

In sintesi, il PEG programmatico è articolato nelle seguenti voci:

- aree strategiche, nelle quali la spesa è distribuita per programmi e progetti contenuti nella relazione previsionale e programmatica e richiamati nelle schede allegare al PEG concernenti gli obiettivi di gestione. Ad ogni progetto della RPP corrisponde in maniera compiuta una scheda di PEG;

- un'area relativa alle spese di personale suddivise per Settori;
- un'area relativa all'aggregazione delle spese di funzionamento in senso stretto, distribuite in 13 classi evidenziate da un apposito Gruppo di lavoro incaricato dell'analisi dei costi e del controllo sull'andamento dei medesimi (Gruppo ECON – Economia Consumi);
- un'area relativa alla definizione e al controllo degli oneri per l'ammortamento dei mutui;
- un'area relativa alle spese per gli organi istituzionali (compensi e rimborso spese al Presidente della Provincia, agli Assessori, ai Consiglieri, ai componenti del Collegio dei revisori e del Secin, ecc).

La classificazione suddetta consente di operare il monitoraggio dell'intera gestione con riferimento, rispettivamente, allo stato di realizzazione degli obiettivi del PEG, alle politiche del personale, al controllo dei costi di funzionamento, all'andamento degli oneri destinati al servizio del prestito, ai costi della politica. Tale monitoraggio viene effettuato con periodicità trimestrale

Nel PEG 2009, la classificazione programmatica della spesa si sviluppa pertanto come segue:

- 13 Aree strategiche
- 43 Programmi
- 119 Progetti della RPP, ai quali corrispondono 119 schede di PEG.

Tale impostazione configura il PEG come strumento fondamentale di riferimento per il controllo di gestione e per la valutazione dei dirigenti, ma soprattutto consente, in sede di monitoraggio, di cogliere l'Amministrazione nel suo dinamismo e quindi nella capacità concreta di realizzare gli obiettivi assegnati.

## ***7. L'attuazione del nuovo sistema di controlli interni***

### ***7.1- La disciplina statale dei controlli interni***

Il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali ha operato una sistemazione organica della normativa in materia di controlli nell'ambito di un intero titolo (il titolo VI) della parte I concernente l'ordinamento istituzionale. L'azione di riunificazione e di coordinamento condotta in questa materia ha dato luogo alla individuazione di quattro grandi tipologie di controllo, che costituiscono altrettanti capi del titolo in esame:

- controllo sugli atti (articoli 124 – 140);
- controllo sugli organi (articoli 141 – 146);
- controlli interni (articolo 147);
- controlli esterni sulla gestione (articolo 148).

In tale ambito, è proprio il nuovo sistema dei controlli interni a presentare i caratteri di maggiore novità in quanto si collega più strettamente al profondo processo di riforma delle amministrazioni pubbliche. D'altra parte, osservando l'evoluzione della normativa in materia negli ultimi anni, si può riscontrare l'attenuazione progressiva dei controlli sugli atti fino a giungere alla loro soppressione per effetto della riforma del titolo V della parte II della Costituzione.

In particolare, nell'ambito dei provvedimenti di riforma e nella scia dell'introduzione di nuovi modelli organizzativi, già l'articolo 20 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29 obbligava le amministrazioni pubbliche a istituire servizi di controllo interno o nuclei di valutazione, con il compito di verificare la realizzazione degli obiettivi, la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, l'imparzialità e il buon andamento dell'azione amministrativa.

Da oltre un decennio, l'attenzione si è spostata, dunque, sulla capacità di monitorare, all'interno degli enti, l'attività di gestione sotto i profili dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità e di porre in essere metodologie di valutazione dei dirigenti in quanto titolari delle competenze in materia di gestione amministrativa, finanziaria e tecnica; competenze che esercitano mediante autonomi poteri di spesa, di organizzazione delle risorse umane, strumentali e di controllo, assumendo la responsabilità esclusiva dei risultati della gestione medesima (articolo 107 del testo unico 267/2000).

Per quanto riguarda gli enti locali un'occasione ulteriore di regolamentare i servizi di controllo interno si manifesta nel 1995 con l'approvazione del decreto legislativo 77 concernente la disciplina dell'ordinamento finanziario e contabile, quasi interamente confluita nella parte II del nuovo testo unico. In particolare, negli articoli 39, 40 e 41 vengono fissati i principi in materia di controllo di gestione con riferimento agli obiettivi e ai contenuti, alle modalità di esercizio, al referto. Di tali disposizioni solo la prima è considerata principio generale con valore di limite inderogabile, mentre le altre si applicano soltanto qualora il regolamento di contabilità dell'ente rechi una differente disciplina, così come stabilito dalla legge 127/97.

In base ai suddetti principi, quasi tutti gli enti locali di maggiori dimensioni hanno disciplinato, nei rispettivi regolamenti di contabilità, il controllo di gestione attribuendo, di norma, i relativi compiti al Servizio finanziario. L'attività di valutazione invece viene, in genere, attribuita a «Nuclei di valutazione» in sede di regolamento di ordinamento degli uffici (di competenza delle giunte); nuclei costituiti di solito con la presenza di esperti esterni.

Così tracciato in breve il quadro normativo essenziale di riferimento, l'articolo 147 del testo unico innova il sistema previgente estendendo anche agli enti locali la nuova tipologia dei controlli interni dettata per tutte le amministrazioni pubbliche dal

decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286. Quest'ultimo provvedimento, emanato in attuazione della delega attribuita al Governo dall'articolo 11 della legge 15 marzo 1997, n. 59 (Bassanini 1), ha per oggetto *“Riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi, dei rendimenti e dei risultati dell'attività svolta dalle amministrazioni pubbliche”* e detta principi che sono obbligatori per le amministrazioni dello Stato, applicabili alle regioni e derogabili da parte di altre amministrazioni pubbliche.

In particolare, per quanto riguarda gli enti locali, l'articolo 1, comma 3, del decreto stabilisce che tali enti *“possono adeguare le normative regolamentari alle disposizioni del decreto medesimo, nel rispetto dei propri ordinamenti generali e delle norme concernenti l'ordinamento finanziario e contabile”*. Ma successivamente, per effetto del citato articolo 147, tale facoltà non sussiste più per gli enti locali, i quali, nell'ambito della loro autonomia normativa e organizzativa, individuano *“strumenti e metodologie adeguati”* all'introduzione del nuovo sistema dei controlli interni, anche in deroga ad alcuni principi stabiliti nel medesimo decreto legislativo 286/1999.

Va, inoltre, segnalato che l'articolo 10, comma 2, del suddetto decreto abroga, tra le altre disposizioni, l'articolo 20 del decreto legislativo 29/1993 (ad eccezione del comma 8 che riguarda alcune particolari amministrazioni dello Stato), eliminando la base normativa del rinvio contenuto nell'articolo 41 del decreto legislativo 77/1999, a proposito del referto del controllo di gestione, che ora non è più presente nell'articolo 198 del testo unico cui detta disposizione è confluita.

Tutto ciò premesso, vengono qui di seguito esaminate le tipologie di controllo interno, osservando che il decreto legislativo 286/1999 si colloca nella scia della riforma delle amministrazioni pubbliche non soltanto sul piano formale, vale a dire come provvedimento di attuazione della legge delega 59/1997, ma soprattutto in termini logici. Esso si pone, infatti, come conseguenza di un diverso modo di amministrare fondato sui nuovi principi organizzativi e di funzionamento, recentemente introdotti, che si ispirano al metodo della programmazione e alle esigenze di realizzare l'efficienza, l'efficacia, l'economicità e la trasparenza dell'azione amministrativa.

Ne deriva un sistema completo e integrato di meccanismi e di strumenti di controllo che si può sintetizzare come segue:

- controllo di regolarità amministrativa e contabile;
- controllo di gestione;
- valutazione della dirigenza;
- valutazione e controllo strategico.

In attuazione della normativa indicata, la Provincia di Pescara ha istituito fin

dal 2002, il *Servizio di controllo interno* che mira a completare il modello di “*governance*” attraverso il collegamento del sistema dei controlli interni al processo di programmazione, alla formazione degli strumenti di bilancio e al nuovo assetto organizzativo.

## ***7.2- La disciplina regolamentare della Provincia di Pescara***

Al fine di disciplinare nel proprio Regolamento per l'ordinamento degli uffici e dei servizi il nuovo sistema dei controlli interni, la Provincia di Pescara ha elaborato e adottato le seguenti regole.

### **A) Regole concernenti l'istituzione e il funzionamento del Servizio di controllo interno (Se.C.In.)**

#### ***Art. 37- Servizio di controllo interno***

- 1. Ai sensi dell'art.5, comma 3 dello Statuto, è istituito il Servizio di controllo interno (SECIN) cui sono attribuite le funzioni di valutazione e controllo strategico previste dall'art.147, comma 1, lettere c) e d) del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, approvato con decreto legislativo 18 agosto 2000, n.267.***
- 2. Il Servizio di controllo interno si compone di un organo collegiale e di una struttura di supporto organizzata nell'ambito degli uffici di diretta collaborazione del presidente della Provincia, di cui all'art. 46 del presente regolamento.***
- 3. L'organo collegiale preposto al Servizio di controllo interno è costituito da un minimo di tre componenti: il Direttore Generale e altri componenti scelti dal presidente della Provincia, sentita la Giunta, tra soggetti dotati del diploma di laurea in discipline economiche, statistiche, giuridiche o tecniche ed esperti in discipline o attività di direzione delle amministrazioni pubbliche o di imprese private, in tecniche di organizzazione e di gestione, in analisi e valutazioni. Il presidente della Provincia nomina il presidente del collegio tra i componenti.***
- 4. Il Servizio di controllo interno ha autonomia operativa e risponde direttamente al presidente della provincia della propria attività. I componenti del collegio hanno accesso agli atti e ai documenti amministrativi di tutti gli uffici della Provincia e possono richiedere informazioni, relazioni e, in genere, elementi conoscitivi sull'attività svolta dagli uffici medesimi.***
- 5. Il collegio preposto al Servizio di controllo interno si riunisce presso la sede della Provincia almeno una volta al mese e tutte le volte che il presidente della Provincia lo ritenga necessario.***
- 6. Al presidente e ai componenti del collegio preposto al Servizio di controllo interno spetta un compenso pari a quello stabilito, rispettivamente, per il***

*presidente e per i componenti del collegio dei revisori, ai sensi dell'art.241 del testo unico 18 agosto 2000, n.267.*

- 7. Valgono, per i componenti scelti dal Presidente della Provincia le medesime cause di incompatibilità e di ineleggibilità stabilite per i revisori dall'art.236 del testo unico 18 agosto 2000, n.267.*
- 8. Il presidente e i componenti del collegio preposto al Servizio di controllo interno durano in carica per un periodo non eccedente quello del mandato del presidente della Provincia.*
- 9. Il collegio è validamente costituito anche nel caso in cui siano presenti la metà dei componenti. In caso di parità di voti, prevale il voto del presidente.*

#### *Art.38 - Compiti del Servizio di controllo interno*

- 1. Il Servizio di controllo interno valuta l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione di piani, programmi e di altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti.*
- 2. Per le finalità di cui al comma 1, al Servizio di controllo interno sono attribuiti i seguenti compiti:*
  - a. collaborazione con il presidente della Provincia e con la Giunta nella predisposizione di piani, programmi, direttive e di altri documenti di programmazione strategica, ivi compresi il progetto di bilancio di previsione, pluriennale e annuale, e il piano esecutivo di gestione;*
  - b. verifica dei vincoli di coerenza tra gli obiettivi definiti e le risorse umane, strumentali e finanziarie assegnate per il loro conseguimento;*
  - c. definizione dei meccanismi e degli strumenti di monitoraggio delle attività rivolte alla realizzazione degli obiettivi strategici;*
  - d. presentazione al presidente della Provincia, entro il 31 agosto di ciascun anno, di un rapporto intermedio sullo stato di attuazione dei programmi e sul livello di conseguimento degli obiettivi nel corso del primo semestre. Il rapporto dovrà altresì segnalare le eventuali cause di impedimento o di rallentamento delle attività e i possibili rimedi da adottare;*
  - e. presentazione al Presidente della Provincia, entro il 31 maggio di ciascun anno, di un rapporto finale sull'attività svolta dagli uffici nell'anno precedente con riferimento ai risultati conseguiti in relazione agli obiettivi assegnati. Nel rapporto, redatto sulla base delle relazioni dei dirigenti di cui all'art.32 e delle altre informazioni acquisite, sono indicati anche gli eventuali fattori ostativi, le cause della mancata o parziale attuazione degli obiettivi, i possibili rimedi ritenuti idonei a migliorare la performance dell'Amministrazione.*
- 3. Al Servizio di controllo interno spetta altresì proporre al presidente della Provincia la valutazione dei dirigenti di cui all'art.30, comma 3, lett. a) con le*

*modalità e nei termini previsti dagli articoli 30, 31 e 32 del presente regolamento. La relazione concernente le proposte di valutazione dei dirigenti è riservata.*

## B) Regole concernenti l'attivazione del controllo di gestione

### *Art.39- Controllo di gestione*

- 1- Il controllo di gestione è rivolto a verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto tra costi e risultati.*
- 2- Il controllo di gestione supporta le funzioni dirigenziali di cui agli articoli 16 e 17 del presente regolamento*
- 3- Spetta alla Conferenza dei dirigenti di cui all'art.10 la progettazione e il coordinamento delle attività di controllo di gestione attribuite alla competenza dei dirigenti di area, dei dirigenti di settore e dei dirigenti di servizio. Nell'esercizio di dette funzioni, la Conferenza si avvale del supporto tecnico del Settore finanziario e della collaborazione del Servizio di controllo interno.*
- 4- Le unità organizzative a livello delle quali s'intende misurare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità sono individuate, in via prioritaria, nei servizi, nei settori e nelle aree. La giunta provinciale può individuare, su proposta della Conferenza dei dirigenti, altre unità organizzative o centri di costo cui estendere le misurazioni.*
- 5- Gli obiettivi di gestione dell'Amministrazione e delle singole unità organizzative cui riferire l'attività di controllo sono definiti nel piano esecutivo di gestione, ai sensi dell'art.19 del Regolamento di Contabilità approvato con atto consiliare n. 16 del 12/02/1998, oppure nel piano dettagliato degli obiettivi previsto dall'art.64, comma 1, del regolamento medesimo predisposto dal direttore generale.*

### *Art.40- Modalità di esercizio del controllo di gestione*

- 1- I dirigenti delle unità organizzative individuate ai sensi dell'art. 39, comma 4 assicurano l'esercizio del controllo di gestione con le modalità stabilite dagli articoli 62 e 64 del regolamento di contabilità, sulla base delle direttive della Conferenza dei dirigenti e avvalendosi della collaborazione tecnica del Settore finanziario, con particolare riferimento alla rilevazione e all'analisi dei costi e dei proventi.*
- 2- Per le finalità di cui al comma 1, i dirigenti partecipano alla predisposizione del piano esecutivo di gestione e del piano dettagliato degli obiettivi di cui all'art. 39, comma 5, trasmettendo al direttore generale le relative proposte elaborate sulla base del programma di lavoro annuale concernente l'unità organizzativa cui sono preposti.*

#### *Art.41- Report di gestione*

- 1- I dirigenti delle unità organizzative individuate ai sensi dell'art.39, comma 4, redigono e presentano alla Conferenza dei dirigenti, entro il 31 marzo e il 31 luglio di ciascun anno, una relazione sull'attività di gestione svolta, rispettivamente nell'anno o nel semestre precedente, con i contenuti di cui all'art. 78 del regolamento di contabilità.*
- 2- La relazione è redatta sulla base di uno schema metodologico predisposto dalla Conferenza dei dirigenti d'intesa con il Settore finanziario, sentito il Servizio di controllo interno.*
- 3- Nei successivi trenta giorni, la conferenza dei dirigenti trasmette al Presidente della Provincia e al Servizio di controllo interno la relazione semestrale e finale sui risultati del controllo di gestione.*
- 4- Delle relazioni di cui al comma 3 si tiene conto sia ai fini della valutazione dei dirigenti, sia per l'elaborazione dei rapporti del Servizio di controllo interno concernenti il controllo strategico.*

#### C) Regole concernenti la valutazione dei dirigenti

##### *Art. 30 – Valutazione dei dirigenti*

- 1. Il sistema di valutazione delle prestazioni e delle competenze organizzative dei dirigenti è uno dei principali strumenti con cui l'Amministrazione gestisce e valorizza le proprie risorse umane e professionali e si realizza sulla base dei principi contenuti nell'art.14 del vigente CCNL della Dirigenza.*
- 2. La valutazione delle prestazioni e delle competenze organizzative dei dirigenti tiene particolarmente conto dei risultati dell'attività amministrativa e della gestione. La valutazione ha periodicità annuale.*
- 3. Con riferimento all'ordinamento degli uffici e dei servizi disciplinato dal presente regolamento, la valutazione dei dirigenti dell'Amministrazione Provinciale è effettuata come segue, nell'osservanza dei principi di cui al comma 1 e dei criteri stabiliti nell'art.31:*
  - a) la valutazione del segretario generale, dei dirigenti di area e dei dirigenti di settore è adottata dal Presidente della Provincia, su proposta motivata del Servizio di controllo interno;*
  - b) la valutazione dei dirigenti di unità organizzative speciali temporanee e degli altri dirigenti è adottata dal direttore generale.*

##### *Art. 31 – Criteri di valutazione dei dirigenti*

- 1- I criteri che informano il sistema di valutazione delle prestazioni e delle competenze organizzative dei dirigenti, anche in relazione ai risultati del controllo di gestione, sono stabiliti, all'inizio di ciascun anno, con deliberazione della Giunta, su proposta del Servizio di controllo interno e sulla base degli*

*elementi indicati al comma 3 del presente articolo. Tali criteri sono oggetto di informazione alle rappresentanze sindacali, ai sensi dell'art.10 del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n.29 e con le modalità previste dal contratto collettivo nazionale di lavoro.*

- 2- La deliberazione della Giunta concernente i criteri di valutazione è comunicata ai dirigenti entro il 31 gennaio di ciascun anno da parte del direttore generale.*
- 3- Gli elementi di riferimento per la valutazione dei dirigenti, da assumere a base per la determinazione preventiva dei criteri di cui al comma 1, terranno conto:*
  - a) del volume e della qualità dell'attività svolta dall'unità organizzativa cui il dirigente è preposto in relazione agli obiettivi assegnati;*
  - b) del livello di difficoltà del conseguimento degli obiettivi in relazione alle risorse umane, strumentali e finanziarie assegnate,*
  - c) dei risultati del controllo di gestione in termini di efficienza, efficacia ed economicità delle prestazioni rese,*
  - d) delle attitudini manageriali dimostrate espresse in spirito di iniziativa capacità di programmazione e di organizzazione del lavoro, capacità di relazione con gli organi istituzionali e con i soggetti esterni, capacità di motivare i propri collaboratori, capacità di miglioramento qualitativo dei processi e dei risultati.*
- 4. Per i dirigenti che svolgono funzioni diverse da quelle di direzione di una unità organizzativa, gli elementi di valutazione di cui al comma 3 sono riferiti al volume e alla qualità dell'attività svolta in relazione all'incarico conferito, al livello di difficoltà*
- 5. Gli elementi di valutazione di cui al presente articolo devono essere tradotti in parametri numerici in modo tale da assicurare valutazioni oggettive*

#### *Art 32 – Relazioni sulle attività svolte*

- 1. Ai fini del controllo di gestione, della valutazione di dirigenti e del controllo strategico, i dirigenti sono tenuti a presentare al Presidente della Provincia e al Direttore Generale, entro il 31 marzo di ciascun anno, un rapporto finale sull'attività svolta dagli Uffici nell'anno precedente, con riferimento ai risultati conseguiti in relazione agli obiettivi assegnati. Nel rapporto sono indicati anche gli eventuali fattori ostativi, le cause della mancata o parziale attuazione degli obiettivi, i possibili rimedi ritenuti idonei a migliorare la performance dell'Amministrazione. (DEL. G.P. N. 195 del 7.9.2007)*
- 2. Entro il 30 aprile, la Conferenza dei dirigenti trasmette al Servizio di controllo interno la relazione finale sui risultati del controllo di gestione svolto dai rispettivi dirigenti nell'ambito delle unità organizzative loro assegnate.*
- 3. Le relazioni di cui ai precedenti commi, eventualmente integrate da altre informazioni ritenute necessarie, sono assunte a base dal Servizio di controllo*

*interno per proporre al Presidente della Provincia, entro il successivo mese di maggio, le valutazioni di propria competenza di cui all'art.30, comma 3, lett.a), effettuate con le modalità di cui all'art.31. Le relazioni medesime sono, altresì, assunte a base per la redazione del rapporto finale del Servizio di controllo interno di cui all'art.38, comma 2, lett. e).*

- 4. Il Presidente, o il direttore competente ai sensi dell'art.30, comma 3, prima di procedere alla definitiva formalizzazione di una valutazione non positiva, acquisisce in contraddittorio la valutazione del dirigente interessato, anche assistito da persona di fiducia. Il Presidente, nella fase di contraddittorio, si avvale del supporto tecnico del Servizio di controllo interno.*
- 5. L'esito della valutazione periodica è riportato nel fascicolo personale dei dirigenti interessati. Dello stesso si tiene conto nelle decisioni di affidamento degli incarichi.*
- 6. L'accertamento dei risultati negativi della gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa, in ragione della gravità dello scostamento, possono determinare:
  - a) l'affidamento di un incarico dirigenziale di valore economico inferiore;*
  - b) la perdita della retribuzione di posizione ed il collocamento in disponibilità per la durata massima di un anno.**
- 7. In caso di accertamento di responsabilità particolarmente grave e reiterata, si applicano le disposizioni contrattuali vigenti in materia di recesso dell'amministrazione.*

#### D) Regole concernenti il controllo strategico

##### *Art.43- Esito del controllo*

- 1- Il rapporto intermedio del Servizio di controllo interno, di cui all'art.38, comma 2, lett.d), insieme con i documenti istruttori del Settore finanziario previsti dall'art.56, comma 3, lett.a) del regolamento di contabilità, costituisce base per la predisposizione da parte della Giunta del provvedimento di ricognizione sullo stato di attuazione dei programmi che il Consiglio provinciale effettua, entro il 30 settembre di ciascun anno, ai sensi dell'art.193 del testo unico n.267/2000 e dell'art.57 del regolamento di contabilità.*
- 2- Il rapporto finale del Servizio di controllo interno, di cui all'art 38, comma 2, lett.e), è comunicato dal presidente della Provincia al Consiglio in sede di presentazione del rendiconto della gestione con riferimento alla relazione della Giunta allegata al rendiconto medesimo, di cui all'art.231 del testo unico n.267/2000, concernente, tra l'altro, le valutazioni di efficacia dell'azione condotta sulla base dei risultati conseguiti in rapporto ai programmi e ai costi sostenuti.*

## E) Regole concernenti l'attivazione di controlli ispettivi

### *Art.42- Controlli ispettivi*

- 1- *Il presidente della Provincia può disporre, sentita la Giunta, ispezioni e indagini rivolte ad accertare situazioni di regolarità amministrativa e contabile nell'ambito degli uffici e servizi, nell'attuazione di programmi e progetti, nello svolgimento di appalti e in altre attività della Provincia o degli enti dipendenti ritenute rilevanti.*
- 2- *Per le finalità di cui al comma 1, il presidente della provincia nomina uno o più ispettori tra i dirigenti e i funzionari dell'Amministrazione.*

## F) Regole concernenti l'esito del controllo

### *Art.44- Referenti del controllo*

- 1- *Gli addetti alle strutture che effettuano il controllo di gestione, la valutazione dei dirigenti e il controllo strategico riferiscono sui risultati dell'attività svolta al presidente della Provincia, con le modalità stabilite dal presente regolamento, ai fini del miglioramento della funzione amministrativa.*
- 2- *In ordine ai fatti segnalati e la cui conoscenza consegua all'esercizio delle relative funzioni di controllo o valutazione, non si configura per gli addetti di cui al comma 1, l'obbligo di denuncia al quale si riferisce l'art.1, comma 3, della legge 14 gennaio 1994, n.20.*

Particolare cura è stata posta nella composizione del Collegio preposto al Servizio di controllo interno in modo da assicurare una assoluta competenza tecnica dei componenti. Hanno fatto parte del Collegio, presieduto dal direttore generale Prof. Mario Collevocchio, il Prof. Fabrizio Pezzani, direttore del corso di laurea in economia delle amministrazioni pubbliche e delle istituzioni internazionali dell'Università "L. Bocconi" di Milano e professore ordinario di "Programmazione e controllo nelle amministrazioni pubbliche" presso la medesima Università e il Dr. Angelo Tanese, direttore amministrativo dell'ASL "Roma E" e professore a contratto di organizzazione e marketing aziendale presso la Facoltà di scienze sociali dell'Università "G. D'Annunzio" di Chieti. Segretario: Dr.ssa Patrizia Zuccari, Direttore del Servizio Programmazione e controllo presso la direzione generale della Provincia.

### **7.3 - La valutazione dei dirigenti**

La metodologia adottata per la valutazione dei dirigenti, introdotta nel 2002, via via perfezionata mediante miglioramenti gradualmente, ha mirato sostanzialmente a cogliere la capacità di dirigere e di far funzionare la struttura cui i dirigenti stessi sono preposti in termini di effettivo conseguimento dei risultati assegnati mediante il PEG. Il sistema di valutazione è stato pertanto sempre accurato e condiviso e l'esito analiticamente motivato, in modo da proporre al Presidente della Provincia un

giudizio oggettivo e affidabile non soltanto per la valutazione, ma anche per la conferma, la sospensione o la revoca dell'incarico di direzione affidato al dirigente.

La valutazione si è pertanto basata sull'analisi dei risultati della gestione finanziaria, tecnica ed amministrativa, con riguardo al rendimento, alla economicità e alla correttezza delle azioni condotte in attuazione dei programmi, dei progetti e delle direttive dell'organo di governo. L'analisi delle prestazioni rese e del comportamento organizzativo hanno, dunque, costituito i punti di riferimento della valutazione.

In tal modo, la valutazione ha svolto una funzione di stimolo al miglioramento dell'azione direttiva e, più in generale, ad un più efficiente ed efficace funzionamento degli uffici.

La tabella che segue rappresenta il modello adottato dal Servizio di controllo interno della Provincia di Pescara.

La prima parte della tabella riguarda la valutazione delle prestazioni (dimensionata sull'attribuzione di 70 punti e fortemente analitica). I parametri tengono conto di tutti gli obiettivi assegnati con il PEG e del loro livello di conseguimento misurato in termini percentuali, della capacità d'impegno e della capacità di spesa dimostrate nella gestione delle risorse finanziarie, del grado di complessità e del carattere innovativo degli obiettivi.

La seconda parte della tabella riguarda la valutazione delle competenze organizzative dei dirigenti dimensionata sui restanti 30 punti. La batteria dei parametri misura numerosi elementi che configurano la capacità di programmazione, organizzazione e controllo, lo spirito di iniziativa, la capacità di innovazione, la capacità di formazione e di motivazione del personale, la capacità di relazione all'interno e all'esterno dell'ente.

La terza parte riguarda i criteri e le modalità applicative dei criteri e dei parametri di valutazione.

Come previsto dalla normativa regolamentare, le tabelle di valutazione sono proposte dal SECIN, comunicate alle organizzazioni sindacali, approvate dalla Giunta e rese note ai dirigenti dal Direttore generale.

<b>A) PRESTAZIONI E LIVELLO DI CONSEGUIMENTO DEGLI OBIETTIVI</b>		<b>PUNTI MAX 70</b>
<i>Elementi di riferimento della valutazione</i>	<i>Punteggio</i>	
<b>A1</b> <b><u>Livello di conseguimento degli obiettivi assegnati con il PEG</u></b>		
<b>Obiettivi conseguiti</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 0,4 punti per ogni punto percentuale di obiettivi pienamente conseguiti</li> </ul>	
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 0,2 punti per ogni punto percentuale di obiettivi parzialmente conseguiti almeno al 50%</li> </ul>	
		<b>TOTALE MAX 40</b>
<b>A2</b> <b><u>Gestione delle risorse finanziarie assegnate con il PEG</u></b>		
<b><i>Ci (capacità di impegno) (*) =</i></b> <b><i>Is / Sc</i></b> (Impegni di spesa / stanziamenti di competenza) <b>Valutabile: dal 60% al 100%</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 0,25 punti per ogni punto percentuale superiore al 60%</li> </ul>	
		<b>TOTALE MAX 10</b>
<b><i>Cs (capacità di spesa nell'esercizio)=</i></b> <b><i>P / Lc (**)</i></b> (Pagamenti / limite di cassa) <b>Valutabile: dal 60% al 100%</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 0,25 punti per ogni punto percentuale superiore al 60%</li> </ul>	
		<b>TOTALE MAX 10</b>
<b>A3</b> <b><u>Qualità degli obiettivi raggiunti</u></b>		
Grado di complessità	<b>fino a 6 punti</b>	
Carattere innovativo	<b>fino a 4 punti</b>	
		<b>TOTALE MAX 10</b>

(\*) Da calcolare al netto delle spese di cui all'art. 183, commi 2 e 5 del TUEL n. 267/2000

(\*\*) P = Pagamenti in conto residui e in conto competenza al netto delle spese non comprese nel limite di cassa assegnato.  
Lc = limite di cassa assegnato nel rispetto del patto di stabilità interno

<b>B) COMPETENZE ORGANIZZATIVE</b>		<b>PUNTI MAX 30</b>
<b>Elementi di riferimento della valutazione</b>	<b>Punteggio</b>	
<b><u>B1</u></b>		
<b><u>Capacità di programmazione, organizzazione e controllo</u></b>		
1. Partecipazione ai processi di formazione del bilancio	<b>fino a 3 punti</b>	
2. Elaborazione ed attuazione piani di lavoro	<b>fino a 4 punti</b>	
3. Modalità di verifica delle presenze e dell'assiduità di lavoro del personale	<b>fino a 2 punti</b>	
4. Strumenti e iniziative di monitoraggio delle attività interne	<b>fino a 3 punti</b>	
		<b>TOTALE MAX 12</b>
<b><u>B2</u></b>		
<b><u>Spirito di iniziativa e capacità di gestione e di innovazione</u></b>		
5. Rispetto delle scadenze di legge e dei tempi tecnici assegnati	<b>fino a 3 punti</b>	
6. Nuove iniziative rilevanti assunte nel corso dell'anno	<b>fino a 2 punti</b>	
7. Azioni condotte ai fini del miglioramento organizzativo interno	<b>fino a 2 punti</b>	
8. Collaborazioni prestate ai fini dell'aggiornamento del sito web	<b>fino a 1 punto</b>	
		<b>TOTALE MAX 8</b>
<b><u>B3</u></b>		
<b><u>Capacità di formazione e di motivazione del personale</u></b>		
9. Iniziative assunte ai fini della formazione e dell'aggiornamento del personale assegnato	<b>fino a 2 punti</b>	
10. Azioni condotte ai fini di accrescere la motivazione al lavoro del personale	<b>fino a 2 punti</b>	
11. Incontri e riunioni di lavoro tenuti con il proprio personale	<b>fino a 1 punto</b>	
12. Partecipazione a corsi di formazione manageriale	<b>fino a 1 punto</b>	
		<b>TOTALE MAX 6</b>
<b><u>B4</u></b>		
<b><u>Capacità di relazione all'interno e all'esterno della Provincia</u></b>		
13. Relazioni intrattenute con gli organi di governo	<b>fino a 1 punto</b>	
14. Partecipazione alla Conferenza dei dirigenti	<b>fino a 1 punto</b>	
15. Azioni condotte per favorire l'integrazione e la collaborazione con altri Settori	<b>fino a 1 punto</b>	
16. Relazioni intrattenute con enti e soggetti esterni	<b>fino a 1 punto</b>	
		<b>TOTALE MAX 4</b>

**NOTA:**

La valutazione analitica sarà effettuata anche sulla base delle relazioni dei dirigenti sull'attività svolta nell'anno 2006 e nell'anno 2007, ai sensi dell'art. 32 del vigente regolamento per l'ordinamento degli uffici e dei servizi. E' previsto un correttivo che trova applicazione nei casi di grave ritardo o inadempimento nell'esercizio delle funzioni del dirigente, rilevati dal SECIN, anche su indicazione del Direttore Generale, e in caso di grave ritardo nel fornire notizie richieste dal SECIN. L'applicazione motivata di tale correttivo comporta la riduzione del punteggio complessivo fino a un massimo di 10 punti in relazione alla gravità del ritardo o dell'inadempimento.

## **Modalità applicative dei criteri e dei parametri di valutazione**

### **A1 - Livello di conseguimento degli obiettivi assegnati con il PEG**

- Individuazione degli obiettivi assegnati con il PEG
- Valutazione del livello di conseguimento pieno o parziale (comunque superiore a al 50%) di ciascun obiettivo
- Valutazione dei motivi del mancato conseguimento degli obiettivi per cause esterne all'azione del dirigente (con esclusione dal computo)
- Calcolo della percentuale e attribuzione del punteggio

### **A2 - Gestione delle risorse finanziarie assegnate con il PEG**

Calcolo della capacità di impegno e della capacità di spesa come da indicazioni in nota al modello, da compilare con la collaborazione del Settore Economico-finanziario.

### **A3 - Qualità degli obiettivi raggiunti**

- Grado di complessità: numero, consistenza e natura degli obiettivi assegnati
- Carattere innovativo: caratteristiche degli obiettivi realizzati non rientranti nell'esercizio della normale attività

### **B1 - Capacità di programmazione, organizzazione e controllo**

1. Partecipazione ai processi di formazione del bilancio
  - Frequenza e grado di intensità
2. Elaborazione ed attuazione piani di lavoro
  - Effettiva elaborazione e attivazione
3. Modalità di verifica delle presenze e dell'assiduità di lavoro del personale
  - Iniziative specifiche assunte e strumenti adottati
4. Strumenti e iniziative di monitoraggio delle attività interne
  - Iniziative specifiche assunte e strumenti adottati

### **B2 - Spirito di iniziativa e capacità di gestione e di innovazione**

5. Rispetto delle scadenze di legge e dei tempi tecnici assegnati
  - Grado di puntualità
6. Nuove iniziative rilevanti assunte nel corso dell'anno
  - Numero e qualità delle iniziative
7. Azioni condotte ai fini del miglioramento organizzativo interno
  - Iniziative specifiche assunte e strumenti adottati aggiuntivi rispetto a quelli normali
8. Collaborazioni prestate ai fini dell'aggiornamento del sito web
  - Grado di collaborazione

### **B3 - Capacità di formazione e di motivazione del personale**

9. Iniziative assunte ai fini della formazione e dell'aggiornamento del personale assegnato
  - Specificità e valore delle iniziative assunte
10. Azioni condotte ai fini di accrescere la motivazione al lavoro del personale
  - Azioni specifiche condotte e grado di efficacia delle medesime
11. Incontri e riunioni di lavoro tenuti con il proprio personale
  - Frequenza delle riunioni e grado di partecipazione
12. Partecipazione a corsi di formazione manageriale
  - Si/No

#### B4 - Capacità di relazione all'interno e all'esterno della Provincia

13. Relazioni intrattenute con gli organi di governo
14. Partecipazione alla Conferenza dei dirigenti
15. Azioni condotte per favorire l'integrazione e la collaborazione con altri Settori
16. Relazioni intrattenute con enti e soggetti esterni
  - Frequenza, grado di intensità delle relazioni, livello di partecipazione.

#### **7.4 – Il controllo strategico**

Il controllo strategico, di più difficile applicazione, consiste nel valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione di piani, programmi e di altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti.

Nell'esperienza della Provincia di Pescara, il controllo strategico è affidato al SECIN ed è diretto al Presidente della Provincia e ai dirigenti, sotto forma di controllo collaborativo.

A tal fine, il SECIN collabora con il Presidente medesimo e con la Giunta alla predisposizione di piani, programmi, direttive e di altri documenti di pianificazione strategica e di programmazione e adotta strumenti di verifica e di monitoraggio delle attività svolte.

L'esito del controllo strategico è affidato a due importanti relazioni che il SECIN presenta al Presidente della Provincia:

- il Rapporto intermedio sullo stato di attuazione dei programmi e sul livello di conseguimento degli obiettivi nel corso del primo semestre, da presentare entro il 31 agosto;
- il Rapporto relativo all'attività svolta dagli uffici nell'anno precedente con riferimento ai risultati conseguiti in relazione agli obiettivi assegnati, da presentare entro il 30 aprile di ciascun anno.

Nei due Rapporti, redatti sulla base delle relazioni dei dirigenti e delle altre informazioni acquisite, sono altresì indicati gli eventuali fattori ostativi, le cause della mancata o parziale attuazione degli obiettivi, i possibili rimedi ritenuti idonei a migliorare la *performance* dell'Amministrazione.

In particolare, il Rapporto intermedio consente al Presidente di riferire, in maniera adeguata, al Consiglio Provinciale sullo stato di attuazione dei programmi e dei progetti ai sensi dell'articolo 193 del TUEL n. 267/2000.

È evidente che detto articolo, nell'attribuire al Consiglio la verifica dello stato di attuazione dei programmi, come indicazione prioritaria rispetto alle altre verifiche, quali la salvaguardia degli equilibri di bilancio e il riconoscimento dei

debiti fuori bilancio, mira a cogliere l'Amministrazione nel suo reale dinamismo e cioè nella capacità di realizzare gli obiettivi assegnati.

Il Rapporto finale consente al Presidente di riferire al Consiglio dando contenuto concreto alla relazione prevista dall'art. 231 del TUEL, allegata al rendiconto di gestione, in ordine alla valutazione di efficacia dell'azione condotta dalla Giunta, dei risultati conseguiti, in attuazione dei programmi e dei progetti, e dei costi sostenuti.

Il modello di "*governance*" della Provincia di Pescara ha ricevuto lusinghieri riconoscimenti nazionali ed europei. In particolare è stato inserito nella vetrina di Cantieri e nella banca dati Thesaurus "Buoniesempi" del Dipartimento della Funzione Pubblica, e, nel mese di novembre 2007, ha ricevuto a Lucerna il diploma dell'EPSA di amministrazione di successo, insieme con sole altre quattro amministrazioni pubbliche italiane.

=====